



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 12 kwietnia 2018 r.¹

Sprawa C-561/16

**Saras Energía SA i in.
przeciwko
Administración del Estado**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (najwyższy trybunał, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2012/27/UE – Wspieranie efektywności energetycznej –
System zobowiązujący do efektywności energetycznej – Inne środki z dziedziny polityki –
Krajowy fundusz efektywności energetycznej – Obowiązek wnoszenia składek –
Zobowiązani dystrybutorzy energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii –
Uzasadnienie

I. Wprowadzenie

1. Ochrona klimatu następuje nie tylko poprzez przestawienie zaopatrzenia w energię na źródła odnawialne, lecz także przez oszczędności energii. Dlatego – jak i z innych powodów – Unia wyznaczyła sobie cel, aby do roku 2020 osiągnąć oszczędności w wysokości 20%. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej² ma się do tego przyczynić.

2. Instrumentem oszczędności energii jest przewidziane w art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej wprowadzenie celów w zakresie oszczędności energii dla dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii. Transpozycja dyrektywy w Hiszpanii w tej kwestii doprowadziła do niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

3. W istocie chodzi o dwie kwestie, po pierwsze o to, czy dyrektywa w sprawie efektywności zezwala na zobowiązanie przedsiębiorstw do wnoszenia składek do funduszu na rzecz oszczędności energii, bez stworzenia im możliwości samodzielnego realizowania zamiast tego celów w zakresie oszczędności, i po drugie o to, jakie przedsiębiorstwa w ogóle mogą zostać zobowiązane, jak i o uzasadnienie wyboru zobowiązanych przedsiębiorstw.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej (Dz.U. 2012, L 315, s. 1, zwana dalej „dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej”), zmieniona dyrektywą Rady 2013/12/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 141, s. 8).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Niektóre definicje pojęć w art. 2 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej mają znaczenie dla niniejszego postępowania:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

14) »strona zobowiązana« oznacza dystrybutora energii lub przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii, objęte krajowymi systemami zobowiązującymi do efektywności energetycznej, o których mowa w art. 7;

[...]

18) »środek z dziedziny polityki« oznacza instrument o charakterze regulacyjnym, finansowym, fiskalnym, dobrowolnym lub informacyjnym, który został formalnie ustanowiony i wdrożony w państwie członkowskim, aby stworzyć ramy wsparcia, wymóg lub zachętę dla uczestników rynku do oferowania i nabywania usług energetycznych i do podejmowania innych środków poprawy efektywności energetycznej;

[...]

20) »dystrybutor energii« oznacza osobę fizyczną lub prawną, w tym operatora systemu dystrybucyjnego, odpowiedzialną za przesył energii w celu jej dostarczenia do odbiorców końcowych lub do elementów systemów dystrybucyjnych, które sprzedają energię odbiorcom końcowym;

[...]

22) »przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii« oznacza osobę fizyczną lub prawną sprzedającą energię odbiorcom końcowym;

[...]”.

5. Artykuł 7 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej reguluje system zobowiązujący do efektywności energetycznej, którego dotyczy niniejszy spór prawny:

„1. Każde państwo członkowskie ustanawia system zobowiązujący do efektywności energetycznej. System ten zapewnia osiągnięcie przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, które zostały wyznaczone jako strony zobowiązane na podstawie ust. 4 i które prowadzą działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, łącznego celu w zakresie oszczędności energii końcowej do dnia 31 grudnia 2020 r., bez uszczerbku dla ust. 2.

[...]

2. [...]

3. [...]

4. Bez uszczerbku dla wyliczenia oszczędności energii w ramach celu zgodnie z ust. 1 akapit drugi, każde państwo członkowskie, na użytek ust. 1 akapit pierwszy, wyznacza, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, spośród dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii działających na jego terytorium strony zobowiązane i może przy tym uwzględnić przedsiębiorstwa prowadzące dystrybucję lub sprzedaż detaliczną paliw transportowych działające na jego terytorium. Wielkość oszczędności energii, jaka jest wymagana do spełnienia zobowiązania, jest osiągana przez strony zobowiązane wśród odbiorców końcowych, wyznaczone, w stosownych przypadkach, przez państwa członkowskie, [...].

5.– 8. [...]

9. Jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej zgodnie z ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przyjęciu innych środków z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych, pod warunkiem że takie środki z dziedziny polityki spełniają kryteria przedstawione w ust. 10 i 11. Wielkość nowej oszczędności energii każdego roku dzięki temu podejściu jest równa wielkości nowej oszczędności energii wymaganej w ust. 1, 2 i 3. Pod warunkiem utrzymania tej równoważności państwa członkowskie mogą łączyć systemy zobowiązujące z alternatywnymi środkami z dziedziny polityki, w tym krajowymi programami dotyczącymi efektywności energetycznej. Środki z dziedziny polityki, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą obejmować następujące środki z dziedziny polityk lub ich połączenia – nie ograniczając się jednak do nich:

- a) opodatkowanie energii lub CO₂, które skutkuje zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- b) plany i instrumenty finansowe lub zachęty podatkowe, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- c) regulacje lub porozumienia dobrowolne, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych;
- d) standardy i normy, które zmierzają do poprawy efektywności energetycznej produktów i usług, w tym budynków i pojazdów, oprócz sytuacji, w których są one obowiązkowe w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- e) systemy znakowania energetycznego z wyłączeniem systemów obowiązkowych i stosowanych w państwach członkowskich na mocy prawa unijnego;
- f) szkolenie i kształcenie, w tym programy doradztwa energetycznego, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych.

Państwa członkowskie powiadamiają Komisję w terminie do dnia 5 grudnia 2013 r. o środkach z dziedziny polityki, które planują przyjąć do celów akapitu pierwszego i art. 20 ust. 6, zgodnie ze strukturą ramową przedstawioną w załączniku V pkt 4, wskazując, w jaki sposób zamierzają osiągnąć wymaganą wielkość oszczędności. W przypadku środków z dziedziny polityki, o których mowa w akapicie drugim i w art. 20 ust. 6, powiadomienie to wskazuje, w jaki sposób są spełnione kryteria ust. 10. W przypadku środków z dziedziny polityki innych niż te, o których mowa w akapicie drugim lub w art. 20 ust. 6, państwa członkowskie wyjaśniają, w jaki sposób ma zostać osiągnięty równoważny poziom oszczędności, monitorowania i weryfikacji. Komisja może zasugerować zmiany w terminie 3 miesięcy od powiadomienia”.

6. Utworzenie funduszu efektywności energetycznej jest uregulowane w art. 20 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej:

„4. Państwa członkowskie mogą utworzyć krajowy fundusz efektywności energetycznej. Fundusz ten ma wspierać krajowe inicjatywy w zakresie efektywności energetycznej”.

7. Finansowanie przez przedsiębiorstwa zobowiązane do oszczędności poruszone jest w art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej:

„6. Państwa członkowskie mogą postanowić, że strony zobowiązane mogą wypełniać swoje obowiązki, o których mowa w ust. 7 ust. 1, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki”.

8. Obecnie Rada i Parlament prowadzą dyskusję o propozycji Komisji dotyczącej zmiany dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej³.

B. Prawo hiszpańskie

9. Na podstawie art. 7 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej w drodze art. 69 Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (ustawy 18/2014 z dnia 15 października 2014 r. w sprawie pilnych środków mających na celu wzrost, konkurencyjność i wydajność) ustanowiono krajowy system zobowiązujący do efektywności energetycznej, skierowany – w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu – do przedsiębiorstw handlowych, którym została przydzielona „roczna kwota oszczędności energetycznej na poziomie krajowym, określana mianem obowiązków w zakresie oszczędzania”.

10. Artykuł 71 ust. 1 ustawy 18/2014 przewiduje, że główną formą wypełniania rocznych obowiązków w zakresie oszczędzania jest wpłacanie rocznych składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej, którego utworzenie przewidziano w art. 72 ustawy 18/2014 zgodnie z art. 20 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. W art. 71 ust. 2 ustawy przewidziano, jedynie jako alternatywę, możliwość ustanowienia przez rząd mechanizmu akredytacji rzeczywiście uzyskanych oszczędności energii, przy czym rząd nie skorzystał dotąd z możliwości wprowadzenia takich uregulowań.

11. Natomiast na podstawie rozporządzenia IET/289/2015 z dnia 20 lutego 2015 r. ustanawiającego obowiązki w zakresie wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w roku 2015 zostały stworzone warunki dla pobierania składek.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

12. Saras Energia SA, przedsiębiorstwo hiszpańskie przemysłu energetycznego, kwestionuje przed Tribunal Supremo, hiszpańskim najwyższym trybunałem, rozporządzenie IET/289/2015. W tych ramach spółka podnosi, że rozporządzenie jest sprzeczne ze wspomnianą dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej z dwóch powodów, po pierwsze dlatego, że zostaje zobowiązana do wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii w drodze wnoszenia składek na rzecz funduszu efektywności energetycznej bez możliwości wykonania tego w drodze środków oszczędnościowych, i po drugie, ponieważ ów obowiązek wnoszenia składek został nałożony wyłącznie na przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż gazu i energii elektrycznej oraz hurtowników produktów naftowych i LPG, a nie na dystrybutorów gazu i energii elektrycznej oraz sprzedawców detalicznych produktów naftowych i LPG.

³ Procedura prawodawcza 2016/0376 (COD).

13. W dniu 25 października 2016 r. Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) postanowił zatem zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który wpłynął w dniu 7 listopada 2016 r.:

- „1) Czy uregulowanie państwa członkowskiego ustanawiające krajowy system zobowiązujący do efektywności energetycznej, który to system ma polegać głównie na corocznym wnoszeniu składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej utworzonego na podstawie art. 20 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, jest zgodne z art. 7 ust. 1, 9 wskazanej dyrektywy?
- 2) Czy za zgodne z art. 7 ust. 1 i art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej należy uznać uregulowanie krajowe, które przewiduje możliwość wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii poprzez akredytację uzyskanej oszczędności, jako alternatywę dla wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej?
- 3) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie poprzednie, czy zgodne z art. 7 ust. 1 i art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej jest wprowadzenie takiej możliwości alternatywnego wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii, w sytuacji gdy jej istnienie zależy w rzeczywistości od tego, czy władze, korzystając z przysługującego im zakresu uznania, doprecyzują ją w przepisach wykonawczych?

A czy takie uregulowanie jest zgodne ze wskazanymi przepisami dyrektywy, w sytuacji gdy władze nie doprecyzują w przepisach wykonawczych możliwości alternatywnego wypełnienia obowiązków w zakresie oszczędzania energii?

- 4) Czy za zgodny z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej należy uznać system krajowy, który za strony zobowiązane do wypełniania obowiązków w zakresie oszczędzania energii uznaje wyłącznie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, a także przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, ale nie uznaje za takie przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją gazu i energii elektrycznej ani przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną produktów naftowych i LPG?
- 5) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie poprzednie, czy za zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej należy uznać uregulowanie, które za strony zobowiązane uznaje przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie handlu gazem i energią elektryczną, a także przedsiębiorstwa zajmujące się hurtową sprzedażą produktów naftowych i LPG, bez wskazania powodów, dla których do stron zobowiązanych nie zaliczono przedsiębiorstw zajmujących się dystrybucją gazu i energii elektrycznej ani przedsiębiorstw zajmujących się sprzedażą detaliczną produktów naftowych i LPG?”.

14. W dniu 24 stycznia, w dniu 21 lutego oraz w dniu 15 marca 2017 r. wpłynęły do Trybunału orzeczenia Tribunal Supremo (najwyższego trybunału), na mocy których ów sąd wskazał Endesa S.A., Endesa Energía S.A. i Endesa Energía XXI, Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.U., S.L.U., Viesgo Infraestructuras Energéticas S.L., Nexus Energía, S.A. i Nexus Renovables, S.L.U., Engie España S.L., Villar Mir Energía, S.L. i Enérgya VM Gestión de Energía, S.L.U., Estaciones de Servicio de Guipúzcoa, S.A., Acciona Green Energy Developments, S.L.U., oraz Fortia Energía S.L. jako dalszych uczestników postępowania krajowego.

15. Pisemne stanowisko w postępowaniu przed Trybunałem zajęli Acciona Green Energy Developments, Endesa, Engie España, Fortia Energía, Saras Energía, Viesgo Infraestructuras Energéticas, a także Villar Mir Energía i Enérgya VM Gestión de Energía jako uczestnicy postępowania głównego, ponadto Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Hiszpanii i Komisja Europejska. Pisma

Nexus Energía i Nexus Renovables oraz Estaciones de Servicio de Guipúzcoa dotarły do Trybunału dopiero po upływie przewidzianych terminów i dlatego zostały oddalone jako wniesione po terminie. Poza Endesa, Fortia Energia i Luksemburgiem na rozprawie w dniu 7 marca 2018 r. swoje stanowisko przedstawili ci sami uczestnicy co i w toku pisemnego etapu postępowania.

IV. Ocena prawna

16. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy dwóch grup pytań, to jest z jednej strony zagadnienia zgodności nieuniknionego obowiązku wnoszenia składki z dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej (odnośnie do tego śródtytuł B) i z drugiej strony wyboru zobowiązanych przedsiębiorstw (odnośnie do tego śródtytuł C). Jednak najpierw należy odnieść się do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (odnośnie do tego śródtytuł A).

A. W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

1. Odnośnie do zarzutów Hiszpanii

17. Na rozprawie Hiszpania zakwestionowała dopuszczalność pytań czwartego i piątego w zakresie wychodzącym poza sektor produktów naftowych. Bowiem postępowanie główne prowadzone przez Saras Energia dotyczy tylko produktów naftowych. Przedsiębiorstwa z innych sektorów wskazanych w pytaniach, gazu, LPG i energii elektrycznej, zostały dopuszczone wyłącznie jako interwenienci Saras Energia i nie mogą rozszerzyć zakresu przedmiotu sporu.

18. Jednak z przyczyn wskazanych przez Hiszpanię nie jest konieczne uznanie części wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalne. Bowiem ani pytania, ani ich uzasadnienie nie zawierają informacji, które pozwalałyby na różnicowanie między różnymi sektorami. Czwarte pytanie należy zatem rozumieć w taki sposób, czy nakładanie obowiązków w zakresie oszczędzania energii wyłącznie na pewne przedsiębiorstwa danego łańcucha dostaw, ale nie na inne przedsiębiorstwa z tego samego łańcucha dostaw jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Piąte pytanie ma wyjaśnić, czy państwa członkowskie muszą uzasadniać wybór zobowiązanych przedsiębiorstw.

2. Znaczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ogólnie

19. Jednak wątpliwości dotyczące dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogą mieć związek z tym, że dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej nie zabrania zobowiązania pewnych przedsiębiorstw do wnoszenia składek na rzecz funduszu, lecz – przeciwnie – zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania działań, aby osiągnąć określone oszczędności energii. Przedsiębiorstwa objęte obowiązkiem wnoszenia składek nie mogłyby zatem powoływać się na dyrektywę wobec owego obowiązku. Pojawia się zatem pytanie, czy udzielenie odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest nieistotne dla rozstrzygnięcia rozpatrywanego w postępowaniu głównym sporu i tym samym wniosek jest niedopuszczalny.

20. Jednak po bliższym zbadaniu nie można stwierdzić braku znaczenia wniosku. Bowiem zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedsiębiorstwa uczestniczące nie kwestionują bezpośrednio obowiązku wnoszenia składek, lecz podnoszą nieważność przepisów, z których wynika obowiązek wnoszenia składek. Celem owego uregulowania jest transpozycja dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i nie wydaje się wcale nieprawdopodobne, że zgodnie z prawem krajowym można kwestionować przepisy transponujące, jeżeli nie odpowiadają one wymogom transponowanej dyrektywy.

21. Jednak należy udzielić wskazówki, że krajowa ochrona sądowa wobec niewystarczającej transpozycji prawa Unii nie może prowadzić do dodatkowego pogorszenia transpozycji⁴. Można sobie wyobrazić, że uchylenie uregulowania, które transponuje dyrektywę tylko częściowo, a zatem niewystarczająco, pogorszy sytuację z uwagi na cele dyrektywy. Bowiem niewystarczająca transpozycja może osiągać owe cele w większym stopniu niż brak jakiegokolwiek transpozycji.

22. Z tego względu, zgodnie z brzmieniem pytań prejudycjalnych, zostanie następnie zbadane, czy uregulowania zgodnie ze wzorem przepisów hiszpańskich będących przedmiotem sporu powodują transpozycję dyrektywy, a zatem czy są zgodne z ową dyrektywą, a nie, czy dyrektywa stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym.

B. W przedmiocie rezygnacji z bezpośredniego wykonania obowiązków oszczędności

23. Poprzez trzy pierwsze pytania, które w świetle sporu w postępowaniu głównym należy rozpatrywać łącznie, Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) zmierza do ustalenia, czy zgodnie z art. 7 ust. 1 i 9 oraz art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej jest zobowiązanie pewnych przedsiębiorstw do realizacji celów w zakresie oszczędzania energii, ale zezwolenie im tylko na wykonanie owego obowiązku przez wnoszenie składek na rzecz państwowego funduszu efektywności energetycznej. Kwestią uboczną owej grupy pytań jest przewidziana opcja otwarcia w przyszłości dla zobowiązanych przedsiębiorstw możliwości samodzielnej realizacji celów w zakresie oszczędzania energii zamiast składki, która jest jednak pozostawiona uznaniu władz hiszpańskich.

24. Artykuł 7 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nakłada na państwa członkowskie dwa różne obowiązki. Po pierwsze, muszą osiągnąć określony rezultat („obligation de résultat”), to jest określone oszczędności przy zbywaniu energii pierwotnej na rzecz odbiorców końcowych do roku 2020. I po drugie, państwa członkowskie muszą wydać odpowiednie uregulowania dotyczące środków, przy pomocy których owe cele mają zostać osiągnięte („obligation de moyen”).

25. W przypadku owych pytań chodzi o to drugie zobowiązanie państw członkowskich. Dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej w tym względzie wymienia różne środki, przy pomocy których cele w zakresie oszczędności mogą zostać osiągnięte.

26. Państwa członkowskie w zasadzie powinny zobowiązać, na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, określone przedsiębiorstwa energetyczne do osiągnięcia celów w zakresie oszczędności. Przy tym, w jaki sposób osiągną cele w zakresie oszczędności, ma pozostać w gestii przedsiębiorstw. Jednakże z ogólnego kontekstu dyrektywy, przykładowo z motywów 20 i 47 lub art. 8, wynika, że Unia uznaje takie działania jak wspieranie audytów energetycznych (w celu określenia potencjałów oszczędności) i stworzenie rynku usług energetycznych (jako alternatywę dla zbytu energii) jako odpowiednie dla przyczynienia się do koniecznych oszczędności.

27. Ponadto państwa członkowskie mogą zgodnie z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zezwolić zobowiązanym przedsiębiorstwom na wypełnianie swoich obowiązków zgodnie z art. 7 ust. 1 w drodze wnoszenia składek na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej.

28. Wreszcie zgodnie z art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej państwa członkowskie mogą jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej postanowić o przyjęciu *innych* środków z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych.

⁴ Zobacz wyroki: z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, pkt 56–58); z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 34–36), każdorazowo odnośnie do dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30).

29. Oczywiście jest, że zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych do wnoszenia składek na rzecz funduszu efektywności energetycznej bez możliwości osiągnięcia zamiast tego celów w zakresie oszczędności nie jest zgodne z art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej.

30. Należy zatem zbadać, czy ów przepis jest zgodny z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej lub czy może stanowić środek w rozumieniu art. 7 ust. 9.

1. Odnośnie do art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej

31. Zgodnie z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej państwa członkowskie mogą postanowić, że strony zobowiązane *mogą* wypełniać swoje obowiązki, o których mowa w art. 7 ust. 1, przekazując roczne składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej w wysokości równej wartości inwestycji, które są wymagane, by wypełnić te obowiązki.

32. Owa opcja uregulowania nie przewiduje zobowiązania do składki finansowej bez alternatywy, lecz wyłącznie możliwość uiszczenia składki. Ponadto wymaga istnienia obowiązków wynikających z art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Owe obowiązki dotyczą systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, zgodnie z którym dane przedsiębiorstwa muszą osiągnąć cel w zakresie oszczędności energii.

33. Artykuł 20 ust. 6 opiera się zatem na założeniu, że przynajmniej teoretycznie zobowiązane przedsiębiorstwa mogą osiągnąć konieczne oszczędności zamiast wnosić składkę.

34. Przedsiębiorstwa uczestniczące w postępowaniu słusznie uważają, że obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy dokonywania oszczędności nie jest zgodny z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej.

2. Odnośnie do art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej

35. A zatem będący przedmiotem sporu obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy jest zgodny z dyrektywą w sprawie efektywności tylko wtedy, gdy stanowi inny środek z dziedziny polityki w rozumieniu art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej.

a) Subsumpcja do art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej

36. Artykuł 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej – jak już wskazano – zezwala państwom członkowskim jako rozwiązanie alternatywne względem ustanowienia systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej zgodnie z art. 7 ust. 1 na podejmowanie innych środków z dziedziny polityki w celu uzyskania oszczędności energii wśród odbiorców końcowych.

37. Artykuł 2 pkt 18 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej definiuje środek z dziedziny polityki jako instrument o charakterze regulacyjnym, finansowym, fiskalnym, dobrowolnym lub informacyjnym, który został formalnie ustanowiony i wdrożony w państwie członkowskim, aby stworzyć ramy wsparcia, wymóg lub zachętę dla uczestników rynku do oferowania i nabywania usług energetycznych i do podejmowania innych środków poprawy efektywności energetycznej. Obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy jest częścią instrumentu o charakterze finansowym dla stworzenia ram wsparcia lub zachęt. Należy bowiem wyjść z założenia, że środki funduszu efektywności energetycznej zostaną wykorzystane w celu stworzenia zachęt dla działań poprawiających efektywność energetyczną.

38. Tym samym obowiązek wnoszenia składek jest objęty zakresem art. 7 ust. 9 akapit drugi lit. b) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, który jako przykład innych środków z dziedziny polityki wskazuje instrumenty finansowe, które prowadzą do stosowania efektywnych energetycznie technologii lub technik i skutkują zmniejszeniem zużycia energii przez odbiorców końcowych.

b) Brak szczególnego charakteru art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej

39. Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) oraz różne przedsiębiorstwa będące uczestnikami postępowania reprezentują pogląd, że niezgodność obowiązku wnoszenia składek bez alternatywy z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, wyłącza również możliwość powoływania się na art. 7 ust. 9. To zakładałoby, że art. 20 ust. 6 jest uregulowaniem szczególnym dotyczącym składek zobowiązanych przedsiębiorstw.

40. Jednakże art. 7 ust. 9 akapit trzeci dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej pokazuje, że środki, zgodnie z art. 7 ust. 9 i art. 20 ust. 6, nie wykluczają się wzajemnie, lecz mogą zostać przyjęte łącznie. Bowiem państwa członkowskie powiadamiają Komisję o środkach, które planują przyjąć na podstawie tych przepisów.

41. Również cel art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nie prowadzi do tego, aby uznać ów przepis za *lex specialis* w stosunku do art. 7 ust. 9. Artykuł 20 reguluje różne opcje finansowania środków w zakresie oszczędności energii. Jak potwierdza również motyw 50 pobieranie składek jako alternatywa wobec środków w zakresie oszczędności energii zgodnie z art. 20 ust. 6 jest tylko jednym z wielu możliwych źródeł finansowania. W szczególności nie można wnioskować, że w art. 20 powinny zostać wyliczone w sposób wyczerpujący możliwe źródła finansowania.

42. W końcu taki szczególny charakter byłby sprzeczny z celem art. 7 ust. 9 ustawy w sprawie efektywności energetycznej. Tak jak wiele innych postanowień w art. 7, owo uregulowanie ma zapewnić państwom członkowskim zgodnie z motywem 20 znaczny stopień elastyczności przy osiąganiu wiążących celów w zakresie oszczędności. Mają one w pełni uwzględniać krajową organizację podmiotów działających na rynku, specyfikę sektora energetycznego oraz przyzwyczajenia odbiorców końcowych. Owa elastyczność była już przewidziana w poprzedniej dyrektywie⁵ i istnieje zamiar dalszego wzmocnienia w obecnie toczącym się postępowaniu dotyczącym zmiany dyrektywy⁶. Sprzeczne z celem elastyczności byłoby wykluczenie szczególnego środka, składki do funduszu bez alternatywy z kręgu możliwych innych środków z dziedziny polityki zgodnie z art. 7 ust. 9.

43. Zatem art. 20 ust. 6 nie stoi na przeszkodzie uzasadnieniu obowiązku wnoszenia składek na podstawie art. 7 ust. 9.

c) Odnośnie do bezpośredniego powodowania oszczędności

44. Jednak Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) ma wątpliwości dotyczące stosowania art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, bowiem środki przykładowo wskazane w akapicie drugim bezpośrednio prowadziłyby do oszczędności. Tak nie jest w przypadku składek do funduszu efektywności energetycznej.

⁵ Zobacz art. 4 i 6 dyrektywy 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (Dz.U. 2006, L 114, s. 64).

⁶ Zobacz art. 7 ust. 6 i art. 7b wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej [COM(2016) 761 final, s. 9 i nast.) i projekt Rady z dnia 24 stycznia 2018 r. (dokument Rady 11119/1/17 REV 1, s. 17, 19, 20). Pierwsze stanowisko Parlamentu z dnia 17 stycznia 2018 r. (dokument Rady 5355/18) nie proponuje żadnych zmian, które kwestionowałyby ową elastyczność.

45. Jednak Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) nie dostrzega, że obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy stanowi część systemu finansowania zgodnie z art. 7 ust. 9 akapit drugi lit. b) dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej i system ten ma prowadzić do oszczędności.

46. Niezależnie od tego art. 7 ust. 9 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej jest tak sformułowany, że inne środki z dziedziny polityki nie muszą obligatoryjnie bezpośrednio prowadzić do oszczędności. Ponieważ zgodnie z nim owe środki muszą powodować tylko „uzyskanie oszczędności energii wśród odbiorców końcowych”. To obejmuje pośrednio osiągnięte oszczędności.

47. Również przy praktycznym stosowaniu trudno byłoby – o ile nie w ogóle niemożliwe – rozróżnienie, które środki powodują bezpośrednie oszczędności, a które środki mają tylko pośrednio takie skutki.

d) Odnośnie do wymogów dotyczących innych środków z dziedziny polityki

48. Państwa członkowskie nie mają jednak pełnej swobody w korzystaniu z art. 7 ust. 9 dyrektywy o efektywności energetycznej. Inne środki z dziedziny polityki zgodnie z art. 7 ust. 9 akapit pierwszy muszą raczej ze względu na oszczędności energii być równoważne systemowi zobowiązującemu do efektywności energetycznej i ponadto odpowiadać kryteriom wskazanym w art. 7 ust. 10 i 11.

49. Ponadto istnieją obowiązki informacyjne wobec Komisji, bowiem art. 7 ust. 9 akapit trzeci zdanie drugie wymaga, aby państwa członkowskie wyjaśniły Komisji w terminie do dnia 5 grudnia 2013 r., w jaki sposób zostaną spełnione kryteria art. 7 ust. 10. Komisja mogła potem zasugerować zmiany w terminie 3 miesięcy od powiadomienia.

50. Wywody Tribunal Supremo (najwyższego trybunału), zgodnie z którymi Hiszpania nie rozważała oparcia obowiązku wnoszenia składki bez alternatywy na art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, każą powątpiewać w to, że Hiszpania wykonała ów obowiązek udzielenia wyjaśnień. Jednak nie można stwierdzić, że Komisja uznała się za niewystarczająco poinformowaną. Ponadto wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera wystarczających informacji, aby umożliwić kontrolę owego zobowiązania proceduralnego przez Trybunał.

51. To samo dotyczy kontroli zgodności merytorycznej obowiązku wnoszenia składek bez alternatywy z art. 7 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Wymaga ona zbadania równoważności osiągniętych oszczędności i kryteriów przewidzianych w art. 7 ust. 10 i 11. Z powodu braku odpowiednich informacji we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie może tego jednak zbadać.

52. Badanie wymogów proceduralnych i merytorycznych obowiązku wnoszenia składek bez alternatywy jest zatem – z zastrzeżeniem ponownego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – zadaniem sądu krajowego.

e) Odnośnie do zasady proporcjonalności

53. Różne przedsiębiorstwa będące uczestnikami postępowania zarzucają wreszcie, że zobowiązanie do wnoszenia składki bez alternatywy jest nieproporcjonalne.

54. Przyznać należy, że państwa członkowskie, dokonując transpozycji dyrektywy i w szczególności w przypadku wyczerpania swobody kształtowania, muszą przestrzegać zasady proporcjonalności⁷. Zasada ta wymaga, by środki transpozycji nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji. Przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów⁸.

55. Jeżeli zostanie jednak wykazane, że obowiązek wnoszenia składek bez alternatywy zapewnia równoważny poziom oszczędności co system zobowiązujący do efektywności energetycznej zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, wówczas jest co najmniej odpowiedni do osiągnięcia uznanych celów dyrektywy.

56. W odniesieniu do konieczności i stosunku między wadami i celami, państwu członkowskiemu w zasadzie należy przyznać szeroki zakres uznania, bowiem taka ocena wymaga kompleksowej decyzji o charakterze prognostycznym. Prawodawca Unii uznał to domyślnie, gdy zezwolił państwom członkowskim w art. 7 ust. 9 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej na odstępstwa od modelu regulacji dyrektywy.

57. W szczególności dopóki obowiązek wnoszenia składek kieruje się kryterium z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, że wysokość składki odpowiada inwestycjom koniecznym dla wypełnienia zobowiązań w zakresie oszczędności, państwo członkowskie będzie się poruszać w ramach owego zakresu uznania. Nie można więc stwierdzić naruszenia zasady proporcjonalności.

3. Wniosek częściowy

58. Tytułem wniosku częściowego należy stwierdzić, że regulacja państwa członkowskiego dotycząca wprowadzenia krajowego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, w przypadku którego zobowiązane przedsiębiorstwa mogą wypełnić swoje zobowiązania tylko w drodze corocznego wnoszenia składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej utworzonego na podstawie art. 20 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, może stanowić inny środek z dziedziny polityki w rozumieniu art. 7 ust. 9 dyrektywy, jeżeli taka regulacja zapewnia równoważny poziom oszczędności co system zobowiązujący do efektywności energetycznej zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy i ponadto są spełnione wymogi zgodnie z art. 7 ust. 10 i 11.

59. Natomiast dla zbadania pierwszych trzech pytań bez znaczenia jest kwestia, czy prawo krajowe przewiduje (jeszcze nie wykorzystaną) możliwość pozwalającą zobowiązanym przedsiębiorstwom na wykazywanie oszczędności jako alternatywy dla składki.

C. W przedmiocie włączenia dystrybutorów energii lub przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii

60. Poprzez pytanie czwarte Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) zmierza do ustalenia, czy nakładanie obowiązków w zakresie oszczędzania energii wyłącznie na pewne przedsiębiorstwa danego łańcucha dostaw, ale nie na inne przedsiębiorstwa z tego samego łańcucha dostaw jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej. Pytanie piąte dotyczy kwestii, czy taka decyzja wymaga uzasadnienia.

⁷ Zobacz wyroki: z dnia 6 listopada 2003 r., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, pkt 87); z dnia 11 czerwca 2009 r., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, pkt 41); z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86).

⁸ Wyrok z dnia 11 czerwca 2009 r., Nijemeisland (C-170/08, EU:C:2009:369, pkt 41).

61. Wprawdzie dopiero co stwierdzono, że hiszpańska regulacja w obecnie stosowanej formie nie służy bezpośrednio transpozycji art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, lecz jedynie jako inny środek z dziedziny polityki w rozumieniu art. 7 ust. 9 tej dyrektywy. Jednakże z tego powodu wymogi art. 7 ust. 1 i 4 nie są nieistotne. Owe przepisy stanowią raczej punkt wyjścia dla określenia przedsiębiorstw, które zostają zobowiązane także według regulacji hiszpańskiej. Stąd należy ich przestrzegać.

1. W przedmiocie pytania czwartego – zobowiązane przedsiębiorstwa

62. Nie można wykluczyć, że czwarte pytanie zasadniczo opiera się na hiszpańskim brzmieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, bowiem zgodnie z nim każde państwo członkowskie wyznacza spośród dystrybutorów energii *i* przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii działających na jego terytorium strony zobowiązane. Natomiast zgodnie z wersją niemiecką, francuską, angielską lub portugalską zobowiązani są wyznaczani spośród kręgu dystrybutorów energii *i/albo* przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii. Na rozprawie Komisja wskazała ponadto różne wersje językowe, w których jest używany wyłącznie spójnik „albo”.

63. Hiszpańskie brzmienie można zatem rozumieć w ten sposób, że państwa członkowskie muszą zobowiązać zarówno dystrybutorów energii, jak i przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii, podczas gdy inne wskazane wersje językowe pozwalają na dokonanie wyboru.

64. Niezależnie od wersji językowej kontekst uregulowania pokazuje jednak, że państwa członkowskie rzeczywiście mogą (i muszą) decydować, czy zobowiązują dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii.

65. Również hiszpańska wersja art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej przewiduje, że państwa członkowskie muszą wybrać przedsiębiorstwa, które zobowiązują, *spośród* wskazanych grup. Ponadto art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej również w wersji hiszpańskiej stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane muszą pochodzić z kręgu dystrybutorów energii *i/albo* przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii. Definicja strony zobowiązanej w art. 2 pkt 14 i motyw 20 rezygnują w tym względzie nawet z „i”, lecz używają tylko „albo” – także w wersji hiszpańskiej.

66. Motyw 20 wyjaśnia, że państwa członkowskie powinny w szczególności mieć możliwość nienakładania obowiązku na małych dystrybutorów energii, na małe przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii obrotu energią i małe sektory energetyczne, tak aby uniknąć nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych.

67. W przypadku kumulatywnego zobowiązania dystrybutorów energii i przedsiębiorstw prowadzących detaliczną sprzedaż energii do oszczędzania energii u odbiorców końcowych, właściwe przyporządkowanie poszczególnych zobowiązań wydaje się w praktyce trudne.

68. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 20 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej dystrybutor energii jest odpowiedzialny za przesył energii w celu jej dostarczenia do odbiorców końcowych lub do elementów systemów dystrybucyjnych, które sprzedają energię odbiorcom końcowym; podczas gdy przedsiębiorstwo prowadzące detaliczną sprzedaż energii zgodnie z art. 2 pkt 22 sprzedaje energię odbiorcom końcowym. Dystrybutorzy energii i przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii mogą zatem stanowić część tego samego łańcucha dostaw lub też być połączeni w jedno przedsiębiorstwo. Jeżeli jednak dwa ogniwa tego samego łańcucha dostaw podlegałyby tym samym obowiązkom w zakresie oszczędzania, łączny wolumen koniecznych oszczędności u odbiorcy końcowego podwoiłby się.

69. Wprawdzie nie można wykluczyć, że owemu podwojeniu można zapobiec odpowiednią regulacją, jednak łatwiej byłoby nakładać obowiązek w zakresie oszczędzania tylko na jedno przedsiębiorstwo w łańcuchu. Przedsiębiorstwo to z reguły przerzuci koszty związane z obowiązkiem na kolejne przedsiębiorstwo w łańcuchu, tak że w efekcie obciążą one odbiorcę końcowego.

70. To samo dotyczy składki na rzecz funduszu efektywności energetycznej. Jak wskazała Endesa, uwzględnienie kolejnego poziomu dystrybucji prowadziłoby do podwójnej zapłaty składki.

71. Zatem zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej jest nałożenie obowiązków w zakresie oszczędzania energii tylko na niektóre ogniwa łańcucha dostaw, a nie jednocześnie na inne ogniwa tego samego łańcucha.

72. Czy wybór dokonany przez Hiszpanię jest zgodny z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, zależy od tego, czy opiera się na obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriach, jak tego wymaga art. 7 ust. 4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera jednak wystarczających informacji pozwalających Trybunałowi na zbadanie tej kwestii. Jest to zatem zastrzeżone dla Tribunal Supremo (najwyższego trybunału).

2. W przedmiocie pytania piątego – uzasadnienie decyzji o wyborze

73. Poprzez pytanie piąte Tribunal Supremo (najwyższy trybunał) zmierza do ustalenia, czy jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej wskazanie stron zobowiązanych bez określenia powodów, dla których inne przedsiębiorstwa danego łańcucha dostaw nie zostały uwzględnione.

74. W tym względzie należy najpierw stwierdzić, że art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nie zawiera żadnego wyraźnego uregulowania dotyczącego uzasadnienia wyboru.

75. Jednak wymóg uzasadnienia wynika z zasady państwa prawnego⁹, która jest wspólna państwom członkowskim zgodnie z art. 2 TUE i na niej opiera się także Unia¹⁰. W odniesieniu do instytucji Unii obowiązek uzasadnienia jest przewidziany szczególnie w art. 296 TFUE¹¹ oraz jako element prawa do dobrej administracji zgodnie z art. 41 karty praw podstawowych¹². Jednak z prawem do dobrej administracji, jako odzwierciedlającym ogólną zasadę prawa Unii wiążą się wymagania, których państwa członkowskie muszą przestrzegać, gdy wdrażają prawo Unii¹³.

⁹ Opinia rzecznika generalnego G. Reischla w sprawie Bonu/Rada (89/79, EU:C:1980:37, s. 566).

¹⁰ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30, 31). Zobacz odnośnie do pojęcia podmiotu prawa bądź unii prawa już wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 281, 316); z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 60).

¹¹ Wyrok z dnia 17 czerwca 1997 r., Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, pkt 19).

¹² Wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., YS i in. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 67).

¹³ Wyroki: z dnia 8 maja 2014 r., N (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49, 50); z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 39).

76. Wśród tych wymagań szczególną wagę ma obowiązek uzasadnienia decyzji organów krajowych, gdyż stwarza on ich adresatowi możliwość obrony jego praw na możliwie najlepszych warunkach i podjęcia z pełną znajomością rzeczy decyzji, czy celowe jest zaskarżenie tych decyzji do sądu. Uzasadnienie jest też niezbędne, by umożliwić sądom sprawowanie kontroli zgodności z prawem tych decyzji¹⁴. Ponadto wspiera także samokontrolę działającego organu władzy i pełni przy tym funkcję wykonania¹⁵.

77. Jednak w przypadku ogólnie stosowanych aktów prawodawczych państwa członkowskiego w zasadzie nie istnieje obowiązek uzasadnienia¹⁶. I nawet na poziomie Unii w przypadku aktów o zasięgu ogólnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania całościowej sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, i ogólnych celów, które zamierza się osiągnąć¹⁷.

78. Jednakże transpozycja art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej podlega dale idącym wymaganiom. Bowiem ów przepis wymaga, że każde państwo członkowskie, na użytek art. 7 ust. 1 akapit pierwszy, wyznaczy, na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów, strony zobowiązane.

79. Państwo członkowskie musi ujawnić owe kryteria w jakikolwiek sposób, na przykład w materiałach legislacyjnych. W przeciwnym razie nie byłoby możliwe sprawdzenie, czy zastosowane kryteria są rzeczywiście obiektywne i niedyskryminacyjne i czy zostały właściwie zastosowane. Skuteczna ochrona sądowa byłaby przez to nadmiernie utrudniona¹⁸.

80. Jednak zdaniem różnych uczestników postępowania wybór stron zobowiązanych został uzasadniony co najmniej w preambule ustawy 18/2014. Sąd krajowy musi zbadać, czy takie uzasadnienie istnieje i czy ewentualnie wystarczy, aby wykazać obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria.

81. Zatem wskazanie określonych przedsiębiorstw jako stron zobowiązanych zgodnie z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej zakłada, że zostaną ujawnione kryteria, które doprowadziły do ich uwzględnienia, ale nie obciążania innych przedsiębiorstw.

V. Wnioski

82. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

- 1) Regulacja państwa członkowskiego dotycząca wprowadzenia krajowego systemu zobowiązującego do efektywności energetycznej, w przypadku którego zobowiązane przedsiębiorstwa mogą wypełnić swoje zobowiązania tylko w drodze corocznego wnoszenia składki na rzecz krajowego funduszu efektywności energetycznej utworzonego na podstawie art. 20 ust. 4 dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej może stanowić inny środek z dziedziny polityki w rozumieniu art. 7 ust. 9 tej dyrektywy, jeżeli taka regulacja zapewnia równoważny poziom oszczędności co system zobowiązujący do efektywności energetycznej zgodnie z art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy i ponadto są spełnione wymogi zgodnie z jej art. 7 ust. 10 i 11.

14 Wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 40), zob. już wyroki: z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in. (222/86, EU:C:1987:442, pkt 15); z dnia 15 lutego 2007 r., BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, EU:C:2007:99, pkt 36); z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53).

15 Zobacz moja opinia z dnia 22 stycznia 2009 r., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, pkt 31–33).

16 Wyrok z dnia 17 czerwca 1997 r., Sodemare (C-70/95, EU:C:1997:301, pkt 19).

17 Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, pkt 59); z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 29); z dnia 4 maja 2016 r., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, pkt 130).

18 Zobacz w takim rozumieniu wyrok z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in. (222/86, EU:C:1987:442, pkt 15).

- 2) Nałożenie obowiązków w zakresie oszczędzania energii tylko na niektóre ogniwa łańcucha dostaw, a nie jednocześnie na inne ogniwa tego samego łańcucha jest zgodne z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy 2012/27.
- 3) Wskazanie pewnych przedsiębiorstw jako strony zobowiązane zgodnie z art. 7 ust. 1 i 4 dyrektywy 2012/27 zakłada, że zostaną ujawnione kryteria, które prowadzą do tego, iż zostają one uwzględnione, zaś inne przedsiębiorstwa nie są obciążane.